

## **ARTICOLO 28**

Diritto dei rappresentanti dei lavoratori ad una tutela  
nell'ambito dell'impresa ed agevolazioni da concedere loro

Rispetto a quanto descritto nel precedente rapporto non si sono verificate modifiche sostanziali dell'assetto normativo. Si ritiene utile, tuttavia, fornire ulteriori informazioni.

In primo luogo, con riferimento alle osservazioni e alle richieste specifiche formulate dal Comitato si fa presente che in Italia non è attualmente prevista e disciplinata una forma diretta di rappresentanza dei lavoratori in azienda. La legislazione vigente individua, infatti, come organismi rappresentativi esclusivamente le rappresentanze sindacali, nella specifica tipologia delle rappresentanze sindacali aziendali (RSA).

In passato non è sempre stato così. Storicamente, infatti, in assenza di un quadro normativo di riferimento, si sono succedute diverse forme di rappresentanza all'interno dell'impresa.

Agli inizi del '900 (formalizzate nel 1906 da un accordo sindacale tra la FIOM e l'impresa ATALA di Torino) si costituirono le prime Commissioni interne, i cui membri venivano eletti all'interno di liste che potevano essere presentate da qualsiasi gruppo di lavoratori, a prescindere dall'appartenenza degli stessi ad un sindacato. Soppresse durante il regime fascista furono reintrodotte nel periodo repubblicano, ma persero progressivamente di importanza (anche perché private nel 1947, con un accordo rinnovato nel 1953 e poi nuovamente nel 1966, di ogni potere contrattuale).

A partire dagli anni '60, poi, si affermano nelle aziende nuove forme di rappresentanza unitaria di tutti i lavoratori, che prescindevano completamente dal requisito dell'iscrizione degli stessi al sindacato: si tratta dei Delegati di fabbrica e dei Consigli di fabbrica, espressione della domanda di partecipazione diretta alla vita dell'impresa proveniente dalla base operaia. Nel 1972, le principali sigle sindacali italiane (CGIL, CISL e UIL) firmano il c.d. "patto federativo", primo passo verso la costituzione di un'unica federazione nazionale, nell'intento di creare un unico soggetto capace di interloquire più autorevolmente con la controparte datoriale e con il governo. A seguito di tale intesa, i delegati e i consigli di fabbrica vengono riconosciuti come istanza sindacale di base, con pieni poteri di contrattazione sui posti di lavoro. La rottura del patto federativo segna, però, il momento del tramonto di questa forma di rappresentanza, che peraltro aveva ormai esaurito la propria spinta anche per l'incapacità di reagire con tempestività al progressivo mutamento dei processi produttivi e di rappresentare nuove figure professionali emergenti.

Nel 1970 viene varato lo Statuto dei lavoratori (legge 300/1970) che, ponendo fine alla tradizionale neutralità del legislatore repubblicano nei confronti del fenomeno della rappresentanza sindacale (in ossequio al principio di assoluta libertà di organizzazione sindacale), assume al contrario un atteggiamento promozionale, favorendo apertamente la costituzione di istanze rappresentative all'interno dell'azienda. Nascono così, previste dall'art. 19 dello Statuto, le Rappresentanze Sindacali Aziendali – RSA – (su cui vedi più diffusamente oltre), che peraltro, non avendo una struttura definita dalla legge, sono idonee a ricoprire anche le tipologie di rappresentanza preesistenti, purché rispondano alle condizioni minime richieste dall'art. 19. Quindi, l'intervento legislativo non va inteso come limitativo della libertà di organizzazione dei lavoratori sul luogo di

lavoro: gli stessi, infatti, sono comunque titolari, in quanto cittadini, delle libertà di riunione (art. 17 Cost.) e di associazione (art. 18 Cost.) e, in quanto lavoratori, della libertà di associazione sindacale sul luogo di lavoro (art. 14 dello Statuto) e del diritto di riunirsi in assemblea, durante e fuori dall'orario di lavoro, nel primo caso mantenendo il diritto alla retribuzione (art. 20 dello Statuto). Si è trattato, invece, di un intervento volto a rendere effettiva l'attività di rappresentanza dei lavoratori, riconoscendo espressamente diversi diritti e facoltà (permessi retribuiti e non; tutela rafforzata con divieto di trasferimento e repressione della condotta antisindacale del datore di lavoro; diritto di convocare assemblee e di indire referendum all'interno dell'azienda; diritto di proselitismo e di raccolta dei contributi) agli organismi rappresentativi dotati di determinati caratteri.

Si ricorda, infine che nel 1995 il testo originario dell'art. 19 (primo comma) dello Statuto dei lavoratori è stato oggetto di un duplice quesito referendario abrogativo, uno dei quali, più radicale, se accolto avrebbe trasformato le RSA in organismi di rappresentanza diretta dei lavoratori. Il testo della norma in esame, infatti, sarebbe risultato il seguente: "Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva", così consentendo a qualsiasi gruppo di lavoratori, indipendentemente dall'appartenenza a qualsivoglia sigla sindacale, di costituire una RSA titolare dei benefici previsti dal titolo III dello Statuto. Tale quesito, tuttavia, è stato respinto, mentre esito favorevole ha avuto l'altra richiesta, più limitata, di abrogazione per effetto della quale il testo vigente dell'**art. 19** (primo comma) continua a riconoscere il diritto di rappresentanza in azienda esclusivamente ad organismi di natura sindacale ("Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva nell'ambito delle associazioni che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva").

Riguardo al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza si rimanda a quanto esposto nel presente rapporto con riferimento all'**art. 22** della Carta Sociale Riveduta.

## **Domanda a) – TIPOLOGIE DI RAPPRESENTANZA DEI LAVORATORI IN AZIENDA E MODALITA' DI NOMINA**

Come già sottolineato, lo Statuto dei lavoratori (legge 300/1970) segna il momento in cui la legislazione italiana abbandona, rispetto al fenomeno sindacale, l'atteggiamento di non ingerenza assunto all'indomani dell'adozione della Costituzione repubblicana, come reazione all'invadenza che aveva connotato il periodo fascista. Detta legge, infatti, si caratterizza per una tendenza promozionale, che incentiva la presenza e l'attività dei sindacati sul luogo di lavoro, in ragione della loro capacità di rappresentare gli interessi collettivi dei lavoratori con maggiore efficacia di quanto non siano in grado di fare gli stessi in maniera autonoma e non coordinata.

Per far ciò, lo Statuto non solo prevede in favore di tutti i lavoratori il diritto di costituire associazioni sindacali, di aderirvi e di svolgere attività sindacale all'interno del

luogo di lavoro (art. 14), ma dedica un intero titolo, il III (artt.19- 35), a disciplinare l'attività sindacale all'interno dell'impresa.

In primo luogo va evidenziato come il campo di applicazione di tali disposizioni sia riferito al settore privato e, più in particolare, ai sensi dell'art. 35:

- alle imprese industriali e commerciali:

- che occupano più di 15 dipendenti all'interno dello stesso comune, a prescindere dalla dimensione delle diverse eventuali unità produttive nelle quali siano strutturate;

ovvero

- a ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto con più di 15 dipendenti

- alle imprese agricole:

- che occupano più di 5 dipendenti all'interno dello stesso comune, a prescindere dalla dimensione delle diverse eventuali unità produttive nelle quali siano strutturate;

ovvero

- a ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto con più di 5 dipendenti

I contratti collettivi possono, inoltre, estendere anche alle imprese di navigazione per il personale navigante le previsioni dello Statuto.

Infine, pur se con qualche differenza rispetto alla disciplina generale operante per il settore privato, le RSA possono essere costituite anche nel settore delle amministrazioni pubbliche, in virtù dell'art. 42 del decreto legislativo 165/2001 (testo unico contenente le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Per quanto concerne le forme di rappresentanza dei lavoratori all'interno dell'impresa, la legge 300/1970 prevede all'art. 19 la costituzione di appositi organismi denominati "rappresentanze sindacali aziendali"(RSA).

Per la costituzione di tali organismi è necessaria l'iniziativa dei lavoratori, espressa in qualunque forma, purché si tratti di una inequivoca manifestazione di volontà della base dei lavoratori in tal senso. Sono considerati atti di iniziativa idonei sia quelli formali e autonomi provenienti dai lavoratori, sia le deleghe o le richieste degli stessi lavoratori ai sindacati esterni. La giurisprudenza ha inoltre considerato idonei anche atti di iniziativa provenienti da un unico lavoratore.

Il requisito dell'iniziativa dei lavoratori è elemento necessario, ma non sufficiente alla costituzione di una RSA, che deve avvenire nell'ambito di organizzazioni sindacali dotate di determinate caratteristiche: deve trattarsi, in particolare, di organizzazioni firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva. Questo requisito è posto dalla legge a garanzia che si tratti di un'associazione sindacale dotata di effettiva capacità rappresentativa, che si desume appunto non dal dato meramente formale della sottoscrizione del contratto, magari per semplice adesione, bensì dalla effettiva partecipazione al negoziato che ha portato alla sottoscrizione dell'accordo.

Quanto alle modalità di costituzione delle RSA, nulla è detto dalla legge, che rimette quindi la definizione di tali modalità alle regole che i soggetti sindacali liberamente si diano, nell'esercizio della autonomia di organizzazione sindacale, costituzionalmente riconosciuta.

A seguito dell'intesa quadro tra CGIL, CISL e UIL del 1° marzo 1991, le RSA sono, in effetti, state soppiantate quasi integralmente da un diverso organismo rappresentativo: si tratta delle rappresentanze sindacali unitarie (RSU), che possono essere costituite in tutte le unità produttive con più di 15 dipendenti.

Con la sottoscrizione del Protocollo del 23 luglio 1993, questi organismi sono stati recepiti dal Governo per il settore pubblico e da Confindustria per quello privato. Il successivo Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 (firmato da CGIL, CISL, UIL – CONFININDUSTRIA e INTERSIND) ha infine provveduto ad individuarne in concreto modalità di costituzione e funzionamento.

Con tali rappresentanze siamo di fronte ad un elemento di forte novità: in linea di massima, la pluralità di RSA potenzialmente presenti all'interno dell'impresa vengono, infatti, sostituite da un unico organismo che accentra tutte le funzioni prima esercitate dalle RSA, così semplificando enormemente il sistema delle relazioni industriali in azienda, ove il datore di lavoro si troverà, per lo più, dinanzi ad un unico interlocutore. Ciò per effetto, soprattutto, della c.d. "clausola di salvaguardia" (parte I, punto 8 dell'Accordo citato), in virtù della quale le associazioni firmatarie o comunque aderenti all'accordo, anche ove in possesso dei requisiti di cui all'art. 19 dello Statuto per la costituzione di una RSA, rinunciano formalmente ed espressamente alla facoltà ivi prevista.

Altro elemento di rottura rispetto al passato è rappresentato dal fatto che la RSU viene costituita tramite elezioni a suffragio universale (hanno diritto di voto tutti i lavoratori non in prova in forza nell'unità produttiva alla data delle elezioni): la RSU rappresenta, quindi, tutti i lavoratori dell'azienda e non solo gli aderenti alle sigle sindacali i cui candidati siano stati eletti. A rafforzare il legame tra la RSU e i lavoratori dell'azienda, garantendo l'effettiva rappresentatività della RSU sul luogo di lavoro, è previsto che le elezioni siano valide esclusivamente laddove alle stesse abbia preso parte più della metà degli aventi diritto al voto (*quorum*).

In merito alle modalità di costituzione, bisogna distinguere quanto avviene nel settore privato da quanto si verifica invece nel pubblico impiego.

Con riferimento al settore privato, infatti, il punto 2 (parte I) dell'Accordo prevede che:

- due terzi dei seggi sono attribuiti mediante elezione a suffragio universale, a scrutinio segreto tra liste concorrenti, che possono essere presentate da:
  - le associazioni sindacali firmatarie dell'Accordo;
  - le associazioni sindacali che abbiano sottoscritto il CCNL applicato all'interno dell'unità produttiva;
  - le associazioni sindacali formalmente costituite che abbiano accettato l'Accordo e le cui liste siano sostenute dalle firme di almeno il 5% dei lavoratori dell'azienda aventi diritto al voto.
- un terzo dei seggi viene assegnato alle liste presentate dalle associazioni sindacali firmatarie del CCNL applicato nell'unità produttiva, che procedono alla designazione o elezione dei relativi componenti in proporzione ai voti dalle stesse ottenuti nell'elezione dei due terzi.

Nel settore pubblico, invece, la RSU ha una composizione esclusivamente elettiva. Questo organismo è previsto dall'art. 42 del d. lgs. 165/2001 e disciplinato, in concreto, dall'Accordo collettivo quadro del 7 agosto 1998 tra le confederazioni rappresentative e l'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni), con esclusivo riguardo al personale non dirigenziale (inquadrato, ai fini della contrattazione, nei "comparti"); al contrario, per i dirigenti (inquadrati, ai fini della contrattazione, nelle "aree") gli accordi previsti dalla legge non sono intervenuti: di conseguenza, per questi lavoratori l'unico organismo di rappresentanza sul luogo di lavoro rimane quello delle RSA.

Per la costituzione delle RSU sono ammesse alla presentazione di liste elettorali concorrenti:

- le organizzazioni sindacali rappresentative (che dispongono di una rappresentatività non inferiore al 5%, come media tra il dato associativo e il dato elettorale e sono, perciò, ammesse dall'ARAN alla contrattazione nazionale per il comparto del pubblico impiego considerato);
- le organizzazioni sindacali che, sebbene non rappresentative, siano formalmente costituite e abbiano aderito agli accordi o ai contratti collettivi che disciplinano le RSU.

Per entrambe le tipologie di organizzazione, diversamente da quanto avviene nel settore privato, è necessario che le liste siano sostenute dalle firme di un certo numero di lavoratori (almeno il 2% nelle amministrazioni con personale fino a 2.000 dipendenti; l'1% - ma non più di 200 firme – nelle amministrazioni di maggiori dimensioni).

Il numero dei componenti delle RSU risulta quasi identico nel settore pubblico (art. 4 dell'Accordo Quadro del 7 agosto 1998) e in quello privato (parte I, punto 3 dell'Accordo Interconfederale del 20 dicembre 1993). Più in particolare la consistenza della RSU sarà di:

- 3 membri, per le unità produttive o amministrazioni che occupano fino a 200 dipendenti;
- 3 membri ogni 300 (o frazione di 300) lavoratori, per le unità produttive o amministrazioni che occupano tra i 200 e i 3000 dipendenti; per il settore pubblico tali membri si aggiungono a quelli calcolati per le amministrazioni che occupano fino a 200;
- 3 membri ogni 500 (o frazione di 500) lavoratori, per le unità produttive o amministrazioni di dimensioni maggiori, in aggiunta al numero di cui al punto precedente.

### **Domanda b) – DIRITTI, FACOLTA' E FACILITAZIONI DEI RAPPRESENTANTI**

Lo Statuto dei lavoratori riconosce ai dirigenti delle RSA una serie di diritti volti a garantire l'effettivo esercizio delle loro funzioni in azienda. Si tratta, come già accennato nel precedente rapporto, delle seguenti facoltà:

- 1) legittimazione ad indire le assemblee del personale ([art. 20](#));
- 2) legittimazione ad indire *referendum* su materie inerenti all'attività sindacale ([art. 21](#));
- 3) diritto alla fruizione di permessi retribuiti per l'espletamento del loro mandato ([art. 23](#));
- 4) diritto a permessi non retribuiti per la partecipazione a trattative sindacali o a congressi e convegni di natura sindacale – da fruire in aggiunta ai permessi retribuiti ([art. 24](#));
- 5) diritto di raccogliere contributi e di svolgere proselitismo per le rispettive organizzazioni sindacali all'interno dei luoghi di lavoro, senza pregiudicare lo svolgimento della normale attività aziendale ([art. 26](#));
- 6) diritto ad usufruire di un locale idoneo per le loro riunioni, nelle imprese al di sotto di 200 dipendenti; mentre per quelle di dimensioni maggiori un locale adatto dovrà essere adibito in permanenza ad uso comune delle RSA ([art. 27](#)).

Gli Accordi che hanno dato vita alle RSU, in ambito sia privato che pubblico, hanno previsto il passaggio di tali diritti e facoltà dai dirigenti delle RSA ai membri delle RSU, rimettendo a successivi accordi tra le parti sociali la definizione delle concrete modalità di attribuzione degli stessi. Sul punto la giurisprudenza è ormai unanime nel ritenere che la gestione di tali diritti spetti alle diverse componenti sindacali delle RSU in modo disgiunto, perché solo questo orientamento consente di non determinare uno schiacciamento delle associazioni sindacali più deboli in favore dei sindacati più forti, che

potrebbero altrimenti imporre a maggioranza la propria volontà all'interno dell'organismo di rappresentanza, così monopolizzando di fatto l'esercizio dei diritti e delle libertà sindacali.

La medesima soluzione vale anche per la titolarità dei diritti di informazione, consultazione e concertazione, variamente previsti e disciplinati nell'intero *corpus* della legislazione lavoristica (per un approfondimento sul punto, si rimanda a quanto già illustrato nel precedente rapporto sulla Carta Sociale Riveduta, con riferimento all'**art. 21**).

Oltre a tali diritti, le RSA e le RSU sono titolari di un diritto alla contrattazione integrativa: sono questi, infatti, gli organismi abilitati a negoziare con la controparte datoriale (pubblica o privata) il contenuto degli accordi stipulati a livello aziendale o di singola amministrazione, ad integrazione di quanto previsto, rispettivamente, dai CCNL o dai CCN di comparto per il pubblico impiego.

### **Domanda c) – MEZZI DI TUTELA LEGALE**

Relativamente ai mezzi di tutela di cui godono i rappresentanti dei lavoratori in azienda, si richiama, in primo luogo, la specifica forma di tutela prevista dall'art. 28, che reprime la condotta antisindacale del datore di lavoro (già illustrata nel precedente rapporto). Da notare che in tale ipotesi la legittimazione ad agire spetta non al lavoratore, ma all'organismo delle associazioni sindacali interessate, che opera nel luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato. Proprio per questa ragione, tale mezzo di tutela concorre con altri sistemi, azionabili direttamente dal lavoratore interessato.

Tra questi si ricorda l'art. 22 dello Statuto dei lavoratori, che prevede un divieto per il datore di lavoro di trasferire il dirigente delle RSA (nonché, attualmente, i membri delle RSU), senza il preventivo nulla osta dell'organizzazione sindacale di appartenenza. Tale forma di tutela opera senz'altro quando si tratta di un trasferimento che comporta il mutamento della sede di lavoro; al contrario la richiesta del nulla osta non è necessaria allorché il trasferimento avvenga all'interno della medesima unità produttiva. In quest'ultimo caso, tuttavia, è possibile che l'organizzazione sindacale si attivi per far dichiarare tale trasferimento illegittimo, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto, che sanziona qualunque ipotesi di condotta antisindacale da parte del datore di lavoro (tale trasferimento potrebbe, infatti, essere preordinato all'intento del datore di lavoro di ledere l'esercizio dell'attività sindacale da parte dei membri della RSA o delle RSU).

L'art. 15 dello Statuto prevede, inoltre, il divieto di atti discriminatori nei confronti dei lavoratori giustificati, tra gli altri motivi, dalla affiliazione degli stessi ad un'associazione sindacale, dall'esercizio di attività sindacale o dalla partecipazione ad uno sciopero. Gli atti pregiudizievoli eventualmente posti in essere per tali ragioni (tra cui, ad esempio, il licenziamento, il trasferimento, l'assegnazione ad una determinata qualifica o l'irrogazione di un provvedimento disciplinare) sono nulli in radice. L'art. 3 della legge

108/1990, rafforzando la tutela del lavoratore, ha previsto che al licenziamento discriminatorio si applichi la tutela reale di cui all' art. 18 dello Statuto dei lavoratori, a prescindere dalle dimensioni dell'impresa. Di conseguenza, in tale ipotesi, anche per le imprese al di sotto dei 15 dipendenti, il lavoratore licenziato dovrà essere reintegrato nel proprio posto di lavoro, oltre ad aver diritto al risarcimento del danno da parte del datore di lavoro.

La tutela reale, con obbligo di reintegrazione del lavoratore nel medesimo posto di lavoro, è prevista espressamente dall'art. 18 già citato, anche in caso di licenziamento dei dirigenti sindacali delle RSA (quindi, ormai, anche dei membri delle RSU), su istanza congiunta del lavoratore e del sindacato cui lo stesso aderisca: tale conseguenza discende dal semplice accertamento della illegittimità o della nullità del licenziamento, senza che sia necessario provare l'intento discriminatorio.

Per quanto concerne l'onere della prova, mentre nell'ultimo caso sarà il datore di lavoro a dover provare la validità del licenziamento, dimostrando l'esistenza della giusta causa o del giustificato motivo (art. 5 della legge n. 604/1966), nell'ipotesi prevista dall'art. 15 dello Statuto spetterà al lavoratore dimostrare il comportamento discriminatorio tenuto dal datore di lavoro. Peraltro questa disciplina è temperata dagli ampi poteri istruttori di cui, in queste circostanze, dispone il giudice. Peraltro in materia di licenziamento discriminatorio, il decreto legislativo 216/2003 di recepimento della direttiva europea 2000/78/CE (che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro) ha modificato l'art. 15 dello Statuto. Nei casi previsti dalla normativa in esame, che contempla anche le ipotesi di discriminazione basata su convinzioni personali del lavoratore, il lavoratore può addurre come prova elementi di fatto, anche di tipo statistico, idonei a fondare una semplice presunzione circa l'esistenza della condotta discriminatoria, determinandosi per questa via una parziale inversione dell'onere della prova a carico del datore di lavoro.